
El G20 y una reflexión sobre su impacto en la República Argentina

Por Ezequiel Magnani⁵

La presidencia y organización del G20 a cargo de la Argentina suscitó en su momento la aparición de lecturas y argumentos contrapuestos en varios sectores académicos, políticos, económicos y de la sociedad civil. Salvo pocas excepciones, podemos agrupar estas distintas lecturas en dos. Por un lado, están los sectores que consideran fervientemente que este tipo de minilateralismo no es demasiado relevante, que los hipotéticos consensos que pueden ser alcanzados raramente son materializados en políticas concretas, que las decisiones que allí se tomen solo cristalizan la voluntad y el interés de los Estados más poderosos del Sistema Internacional y que, por lo tanto, la Argentina nunca tuvo nada que ganar ni esperar a la hora de organizar dicho encuentro. Por otro lado, se encuentran aquellos que ratifican la importancia del G20 como un foro que es de suma importancia para la llegada a consensos respecto a los grandes temas de política internacional, que sirve para coordinar políticas, que refuerza la gobernanza global gracias al contacto directo entre los principales mandatarios y, por lo tanto, que la Argentina tuvo una gran oportunidad en la organización de dicho evento para mostrar su compromiso con el multilateralismo, el libre comercio y el orden internacional liberal.

Si bien sostenemos que no deben desconocerse los crecientes cuestionamientos que foros como el G20 vienen teniendo debido a su exclusividad, a las constantes faltas de acuerdo entre los principales líderes y a la gran dificultad de materializar los acuerdos y consensos; consideramos que es interesante colocar la lupa en el hecho de que este foro fue relevante para la Argentina principalmente por dos motivos. El primero, y más importante, fue por el hecho de que resultó ser una oportunidad para terminar de definir y comenzar a consolidar la forma en que este país va a insertarse en el cambiante y dinámico el Sistema Internacional. En segundo lugar, debido a que sirvió como instancia para mostrar su compromiso con el multilateralismo y el globalismo, en donde el país hizo de articulador para facilitar la llegada a acuerdos entre los principales líderes mundiales sobre los temas más relevantes en un escenario en donde la política internacional atraviesa un proceso de transición y creciente complejidad.

En el presente artículo sostendremos que, si bien a simple vista ambos objetivos fueron logrados por el gobierno nacional, un análisis menos somero de lo ocurrido durante el foro internacional nos da indicios de que la Argentina no ha logrado avanzar estructuralmente en el cambio en su forma de insertarse en el Sistema Internacional.

Un mundo en transición y cada vez más complejo

Con respecto a la actual coyuntura internacional caracterizada por un proceso de transición y complejidad creciente, hay que tener varias cuestiones en consideración a la hora de analizar este delicado escenario.

En primer lugar, en los últimos años el mundo ha sido testigo de un progresivo recrudescimiento de la competencia interestatal entre los Estados Unidos de América (EUA) y sus competidores más cercanos, China y Rusia. Este hecho puede constatare empíricamente en el cambio de estrategia estadounidense (National Security Strategy del 2017 y la National Defence Strategy del 2018) que tuvo lugar a partir del comienzo de la administración Trump. Según varios analistas de relaciones internacionales, esta reformulación de las amenazas de los EUA se debe a las tasas de rendimiento decreciente (Gilpin, 1981) entre el actual hegemon y el potencial *challenger*, China. Este hecho sugiere el inicio de un

⁵ Politólogo y Maestrando en Estudios Internacionales

período de transición en donde el actual Estado más poderoso del globo se ve amenazado frente al ascenso y potencial desplazamiento del primer lugar de la estructura de poder global de su competidor más cercano.

En segundo lugar y complementando el proceso antedicho, hace ya varias décadas vemos un creciente aumento de complejidad (Keohane & Nye, 1977) del escenario internacional a partir de (1) la proliferación de nuevos actores no estatales con suficientemente poder como para obtener resultados y pujar por sus intereses en la arena internacional, (2) el aumento de la presencia de múltiples canales de vinculación entre estos nuevos actores (interestatal, intergubernamental y transnacional) y (3) el aumento de las áreas temáticas que son relevantes para la gobernanza mundial, siendo la seguridad aún un área fundamental para los actores del sistema; pero compartiendo progresivamente su protagonismo con otros temas claves como la cuestión medioambiental, la inmigración, los derechos humanos, la volatilidad financiera y el crecimiento económico.

En tercer lugar, en este último siglo la humanidad está siendo testigo de un resquebrajamiento y creciente polarización de las ciudadanías de los Estados occidentales que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, abogan por los principios democráticos, republicanos y liberales. Una gran mayoría de analistas coinciden en el argumento de que este fenómeno es producto de la progresiva liberalización comercial y de las ganancias asimétricas que las mismas generan al interior de los Estados occidentales. Sumado a esto, procesos como el crecimiento de los desplazados que engrosan los problemas de la inmigración, el avance tecnológico, la pérdida de empleos tradicionales y el aumento de la interconectividad con la consecuente profundización del proceso de individuación; contribuyen al incremento de los desacuerdos y la polarización al interior de los Estados, en donde se ven fracturas ligadas a distintas visiones sobre cómo resolver los actuales y acuciantes problemas. Más allá de las causas de esta polarización, lo que es relevante para los analistas internacionales es el potencial impacto que estos procesos que se dan al interior de los Estados pueden tener en la política internacional. En este sentido, en la actualidad ya es posible observar cómo esta crisis al interior de los Estados occidentales se está manifestando e impactando en distintas áreas de la política internacional. Un ejemplo de esto es la disconformidad de partes importantes de la población de determinados países y la consecuente retracción de los procesos de integración regional como el de la Unión Europea con el Brexit. Otro ejemplo elocuente es la llegada al poder de Donald Trump, cuyo discurso es contrario a la inmigración, desafiante a los acuerdos que velan por la protección del medioambiente y petulante respecto a sus aseveraciones acerca de los beneficios y los perjuicios del libre comercio.

Esto implica que las cumbres como el G20 ven su efectividad cada vez más disminuida a medida que los procesos mencionados se agudizan con el correr del tiempo. Sin embargo, contra los pronósticos más pesimistas, el G20 organizado por la Argentina pudo concluir con un consenso básico sobre las principales áreas temáticas de interés para los Estados más poderosos. En este sentido, la diplomacia argentina y presidencial lograron exitosamente articular los objetivos e intereses de los Estados participantes para poder llegar a un documento final consensuado, algo que era uno de los objetivos a lograr por la administración Macri durante su presidencia del G20.

Posicionamiento internacional de la Argentina bajo la administración Macri

Es en este contexto internacional en donde la Argentina, bajo el inicio de la administración Macri en diciembre de 2016, se propuso modificar los términos en los que estaba planteada su inserción internacional y consecuente Política Exterior.

Esta nueva visión de inserción internacional que trajo la alianza Cambiemos se caracterizó por la voluntad de “volver al mundo” y de “insertarse de manera inteligente” en el mismo. El primer enunciado hacía referencia a volver a estrechar relaciones con antiguos socios que pueden ser caracterizados

como los “Estados occidentales”, en donde dicha renovación de la relación implicaría volver a los mercados internacionales que tendrían como corolario la tan ansiada “lluvia de inversiones”. El segundo, hacía hincapié en la necesidad de mantener relaciones bilaterales pragmáticas con los diferentes actores del Sistema Internacional, en donde se reduzca al máximo el componente ideológico del relacionamiento y se optimice el cálculo utilitarista ligado a los costos y beneficios, principalmente ligado al plano económico.

Ya habiendo establecido los objetivos de Política Exterior de la administración Macri, es posible notar que los mismos no se ajustan completamente a las dinámicas que caracterizan el actual Sistema Internacional. Esto implica que, antes del comienzo del G20, el panorama de éxito no era demasiado claro y favorable. En primer lugar, la Argentina busca volver al mundo internacional liberal a partir de su vinculación con Estados que en la actualidad se encuentran cuestionando las reglas del juego por considerar que son perjudiciales para sus intereses. En segundo lugar, la Argentina promueve una “inserción inteligente” en donde debe mantener un difícil equilibrio entre las relaciones que tiene con los EUA y con China. Esto es complicado ya que, como mencionamos, el escenario actual es de una incipiente transición de poder entre ambos Estados que lleva al aumento de la desconfianza mutua y la incertidumbre (la imposición de trabas arancelarias de los EUA a China es un ejemplo de esto). En tercer lugar, el gobierno argentino buscaba, a partir de su presidencia del G20, ayudar a coordinar y generar consensos que permitan llegar entre los principales actores del sistema a un principio de entendimiento dentro de los límites del orden internacional liberal. Algo que *a priori* era harto complicado debido al contexto internacional complejo y de transición.

A primera vista, hay varios argumentos que permiten afirmar que el país ha logrado sacar provecho con su participación en dicho foro. En primer lugar, la Argentina logró exitosamente manejar con equilibrio la relación entre su principal inversor (EUA) y su principal mercado (China). En este sentido, ha logrado firmar más de 30 acuerdos bilaterales con el gigante asiático (*ChinaDaily*, 2018) y, a su vez, ha pactado una agenda de cooperación y asesoramiento con los EUA con el objetivo de lograr inversiones del hegemon del norte de hasta U\$D 20.000 millones en el sector energético. En segundo lugar, la diplomacia argentina consiguió consolidar la propia imagen de inserción internacional caracterizada por la “vuelta al mundo” y la “inserción inteligente” a partir de los anuncios de acuerdos bilaterales con Estados de gran gravitación internacional como Francia, Gran Bretaña, Japón y Rusia. En tercer lugar, el gobierno argentino pudo mostrar una imagen de prudencia al reconocer que China es un socio estratégico de la Argentina y al desmentir que en la conversación que el presidente Macri tuvo con Trump se habló de actitudes comerciales “depredadoras” del gigante asiático. En cuarto lugar, los contenidos de los discursos del presidente y del cuerpo diplomático junto con la capacidad organizativa del G20 permitió que la Argentina se colocara, contra todos los pronósticos (Llenderozas, 2018), ante la prensa internacional como un país comprometido con la gobernanza internacional y con el sistema multilateral.

Ausencia de un cambio estructural en los patrones de inserción internacional de la Argentina

Ahora bien, como fue mencionado, en el presente trabajo sostenemos que la Argentina no ha logrado avanzar estructuralmente en el cambio en su forma de insertarse en el Sistema Internacional. En este sentido, a pesar de que el gobierno haya declarado como perentorio el cambio del perfil internacional de la Argentina en función de su inserción y apertura comercial, dos cuestiones relevantes muestran que esto no ha ocurrido.

(1) En primer lugar se coloca el hecho de que la Argentina llegó al G20 manteniendo una gran dependencia con China en términos comerciales. A pesar de haber planteado en 2015 la necesidad de “vol-

ver al mundo” a partir de la diversificación de las relaciones comerciales y del mantenimiento de vínculos pragmáticos con todos los países, lo cierto es que desde ese año hasta la actualidad se profundizó la dependencia económica anclada en una relación desigual con el gigante asiático.

Esta relación desigual puede verse tanto en la dimensión de socio comercial que tienen ambos países de cada uno como en los datos duros del comercio internacional. Por un lado, en el 2016 la Argentina ocupaba solo el 0,46% de las exportaciones (el tercero en América Latina) chinas y el 0.36% de sus importaciones (el quinto en América Latina). Mientras que para la Argentina las exportaciones a China tuvieron un lugar privilegiado de 7,5% y en las importaciones el de 19%. Esto indica que, si bien para la Argentina China es un socio estratégico en términos comerciales, no se puede decir lo mismo de China para con la Argentina. Por otro lado, más del 75% de las exportaciones argentinas fueron de materia prima según los últimos registros de la base de datos del Economic Complexity del MIT, mientras que China nos exporta más del 60% de maquinaria y textiles, lo que muestra un relanzamiento del histórico patrón caracterizado por un centro exportando productos industriales y una periferia exportando materia prima. A su vez, se ha profundizado el déficit de la balanza comercial con el gigante asiático, pasando de ser U\$S 6.4 billones en 2015 a U\$S 7.7 billones en 2017 (INDEC, 2018).

Esta profundización de la dependencia del mercado chino y la consolidación los países asiáticos como los principales socios comerciales nos permite cuestionarnos hasta qué punto la “vuelta al mundo” ha tenido lugar. Si uno analiza los datos comerciales, todo muestra que esta nueva forma de insertarse en el mundo ha sido hasta ahora simbólica, ya que el ingreso de dólares y la comercialización de los productos mayoritarios de la Argentina en la actualidad depende casi exclusivamente del mercado oriental.

En resumen, a pesar de que pasaron tres años de la declaración del objetivo de reinsertar a la Argentina en el mundo, lo cierto es que la realización del G20 encontró al país con la consolidación de los mismos socios comerciales, con una profundización de la especialización productiva y con la espera de obtener las tan ansiadas inversiones principalmente de China. Hasta ahora, la vuelta al mundo vinculada al comercio y a la entrada de divisas (algo prioritario para el gobierno) no ocurrió.

(2) En segundo lugar, los patrones de vinculación comercial que tiene la Argentina tampoco han cambiado en relación con los anteriores al 2015. En este sentido, es importante remarcar que, a pesar de los reiterados comentarios oficiales sobre la necesidad de adaptar el Mercosur a las nuevas necesidades de sus miembros, hasta ahora —a tres meses de terminar su mandato— el gobierno no ha propuesto ningún cambio.

Este segundo punto cuestiona la afirmación de que en estos años se ha optado por una inserción inteligente en el mundo, ya que la Argentina sigue obligada por la cláusula N° 32/00 del Mercosur a realizar negociaciones comerciales basadas en el interregionalismo comercial⁶. Dicha cláusula establece que los países del Mercosur deben tener una política externa comercial común e impide que los mismos firmen tratados de libre comercio de forma unilateral, algo que tiende a ser mucho más ágil, flexible, expeditivo y compatible con los intereses de los distintos sectores nacionales.

Por el contrario, amplios sectores académicos y políticos reconocen que el interregionalismo es una forma de negociación comercial estéril debido al tiempo que llevan las conversaciones y a la dificultad de dejar a todas las partes satisfechas con el acuerdo. En este marco, si bien casi un año después de organizado el G20 se ha oficializado la llegada a un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, todavía los países firmantes están a la espera de la ratificación de dicho acuerdo por parte de sus órganos legislativos. A su vez, a pesar de que la llegada a un acuerdo representa un gran logro para la administración de Macri, la misma no marca una novedad en lo que respecta a la forma de entablar vínculos comerciales con el resto del mundo, ya que las negociaciones vienen teniendo lugar desde

⁶ Este concepto hace referencia a los grandes acuerdos comerciales entre dos regiones distintas, como por ejemplo el Mercosur con la Unión Europea.

1995. En otras palabras, la llegada a este acuerdo no es una innovación como podría ser la modificación de la cláusula N° 32/00 del Mercosur, sino que se trata de la culminación de un proceso de negociación que se viene dando en el mismo marco desde hace 24 años.

En este escenario, si bien la Argentina busca una inserción inteligente para ampliar sus socios comerciales y asegurar la entrada de divisas que impulsen el desarrollo interno, el gobierno de Cambiemos no ha logrado cambiar la principal estructura condicionante que tiene la Argentina a la hora de negociar y cerrar acuerdos comerciales. En este sentido, la inserción inteligente no ha llegado, hasta ahora, al ámbito del comercio internacional.

Reflexiones finales

El G20 pasó y ha sido exitoso para el gobierno. La Argentina se mostró capacitada para organizar un evento de máxima importancia internacional y, a su vez, el gobierno nacional tuvo la oportunidad de demostrar su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza mundial. En este sentido, fue uno de los principales protagonistas en los intentos por llegar a un documento final en donde se muestre el compromiso de las partes por llegar a consensos mínimos en los temas más importantes de la política mundial. Además, la administración de Macri logró tener 17 bilaterales y llegar a acuerdos de cooperación y de inversión con los principales Estados del globo.

Más allá de estos logros, el G20 ha servido para cuestionar y analizar el cumplimiento de los dos principios que serían los pilares de la Política Exterior a partir de diciembre de 2015, a saber: “la vuelta al mundo” y la inserción inteligente.

Con respecto al primer principio, se estableció que, si bien se buscó un cambio de imagen respecto a las visitas presidenciales y a la necesidad de buscar acuerdos con los Estados Occidentales, la realidad es que la inserción comercial de la Argentina en el mundo no se modificó, sino que se profundizó. La realización del G20 con la mayoría de las expectativas económicas, financieras y comerciales puestas en la reunión del presidente argentino con Xi Jinping es una clara muestra de esto.

En relación con el segundo principio se argumentó que, a pesar de los intentos por mostrar que la Argentina es un Estado que se relaciona con otros de una forma pragmática, no se ha avanzado de forma concreta en remover la principal traba que limita al país a la hora de poder insertarse de una forma inteligente en el comercio internacional.

Referencias

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulos 1, 5 y 6.

Hardacre, Alan and Micheal Smith (2014): *The European Union and the Contradictions of Complex Interregionalism*. In *Intersecting Interregionalism*, edited by Francis Baert, Tiziana Scaramagli and Frederik Söderbaum. Heidelberg, New York and London: Springer: 91-106.

KEOHANE, Robert y Nye, Joseph, *Power and interdependence*, Little and Brown, Boston, 1977, capítulos 1 y 2 (Hay versión en castellano: *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988).

National Security Strategy (2017)

National Defence Strategy (2018)

MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00

<https://atlas.media.mit.edu/>

Consultado el 11/12/2018

https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40

Consultado el 11/12/2018

<https://www.lanacion.com.ar/2199281-contra-los-pronosticos-mas-pesimistas-la-cumbre-del-g-20-fue-un-exito>

Consultado el 11/12/2018

<https://www.pressreader.com/china/china-daily/20181130/textview>

Consultado el 11/12/2018